

Investire nella conoscenza per uscire dalla crisi*

di Giovanni Principe

Per contrastare la crisi economica in atto nel nostro Paese, la scelta più efficace è quella di investire nella conoscenza, progettare un percorso di sviluppo orientato alla sostenibilità e scommettere sul grande potenziale rappresentato in questa ottica dalle regioni meridionali.

Questa tesi, esposta in termini molto stringati, raccoglie presumibilmente un consenso molto ampio in alcuni ambiti, culturali prima ancora che politici, tra i quali penso vadano annoverati i lettori di questa rivista. Non ha però molta fortuna tra i decisori politici. Incontra obiezioni, esplicite o implicite, che sembrano appartenere al senso comune. Anzi, appaiono talvolta come una montagna invalicabile, tanto da indurre alla rassegnazione e alla desistenza.

Eppure, non sarebbe affatto una questione marginale, di quelle per le quali si può finire per “farsene una ragione”. Stiamo parlando del futuro del nostro Paese. Un futuro di cui la politica riesce ad occuparsi sempre meno, portata com'è ad accorciare progressivamente la prospettiva temporale della sua azione per rifugiarsi nella ricerca del consenso immediato. Né sarebbe un destino inevitabile, il corto respiro, se è vero che altre (grandi) nazioni stanno tentando di intraprendere coraggiosamente la strada dell'innovazione e si propongono di disegnare il loro futuro come *diverso*. Anzi, se quelle nazioni, così facendo, dovessero ottenere risultati concreti, la situazione sarebbe ancora più grave per chi invece fosse rimasto ancorato al suo passato.

Per questo, vale la pena di tentare di prendere di petto la questione, affrontando le obiezioni su cui questa tesi va ad infrangersi.

— **Giovanni Principe** *Direttore generale dell'ISFOL*



Una strategia per uscire dalla crisi

L'obiezione più diffusa, amplificata da un maggiore impatto mediatico, oltre che la più radicale, è anche la più debole come argomenti e meriterebbe quindi poco più che una menzione *per memoria*. Mi riferisco, più che a una specifica tesi compiuta, all'insieme delle posizioni che minimizzano, o relegano in secondo piano, la crisi, raccomandando di non enfatizzarla, negando che si debba impostare una politica di contrasto che vada oltre le misure già adottate. A sostegno viene portato un mosaico di argomenti disparati:

- la crisi è finanziaria, quindi ha conseguenze meno gravi nel nostro Paese visto che la finanza italiana è solida;
- ha, sì, conseguenze pesanti sul terreno economico ma il sistema produttivo italiano sa reagire, lo ha fatto altre volte in passato, lo farà di nuovo in questo frangente;
- certo, diminuendo redditi e salari si deprime la domanda interna ma siamo in grado di esportare;
- se il mercato mondiale è teatro di una competizione feroce, acuita dalla crisi, vorrà dire che le famiglie italiane, che hanno accumulato grandi risparmi, dovranno fare la loro parte per ridare fiato al mercato interno: basta iniettare ottimismo perché scongelino quei risparmi e li mettano in circolazione;
- se la recessione minaccia di far crollare le entrate fiscali ed espone le finanze pubbliche al rischio di *default*, la risposta la daranno i risparmiatori italiani, che sono tornati ad investire in BOT.

Più che di un quadro organico, costruito su nessi logici dimostrabili, si tratta di un mosaico le cui tessere appaiono un po' in disordine. Senza la pretesa di proporre qui un'analisi organica della crisi in corso, si può cercare di mettere qualche punto fermo. C'è innanzitutto una valutazione che accomuna tutti i principali commentatori: il mondo non sarà più lo stesso.

Il cambiamento non potrà certo restare limitato al solo mondo finanziario e alle sue regole ma si dovrà comunque partire da lì: dopo il fallimento della strategia che negli ultimi anni ha portato ad abbattere i vincoli che ancoravano la leva finanziaria all'economia reale (e i relativi controlli), occorre necessariamente trovare vie alternative¹.

Non tanto un ridimensionamento del ruolo della finanza, quasi fosse in sé cattiva, quanto una (non facile) sterilizzazione della cattiva finanza perché quella buona riprenda il sopravvento e possa tornare ad alimentare i circuiti virtuosi dello sviluppo economico e sociale.

Ecco dunque un primo problema, che riguarda la prima delle affermazioni *common sense* elencate in precedenza. La nostra finanza è molto prudente, corre pochi rischi e questo modo di fare l'ha messa al riparo dalle tossine nascoste nelle operazioni ad alto rischio della finanza anglo-sassone. Questa asserzione ha però due facce. Significa che il nostro sistema bancario, che finanzia in base all'affidabilità personale anziché su una valutazione della redditività presumibile degli impieghi, senza essere immune da errori nel valutare le persone (Parmalat e Cirio insegnano), non assolve al compito fondamentale di finanziare lo sviluppo² Questo compito se lo è assunto in gran parte la finanza pubblica con le distorsioni (mi fermo a questo eufemismo) che conosciamo e con i limiti che oggi impone la montagna del debito.

Aggiungiamo che molti degli altri fattori critici con cui in genere si descrive la debolezza del nostro paese (struttura proprietaria familistica, nanismo dimensionale, sotto-capitalizzazione, scarso investimento in ricerca e sviluppo, bassa qualificazione media della manodopera, insufficiente spesa in formazione) sono intrecciati abbastanza strettamente - pur in un rapporto causale che può andare nell'uno come nell'altro senso - con questo vizio di fondo del nostro sistema creditizio³.

Da questo quadro non si può che trarre una conseguenza, che lascia ben poco spazio all'ottimismo. Se è innegabile che il sistema imprenditoriale italiano abbia mostrato una vitalità e una capacità di risposta sorprendente in situazioni molto difficili, dobbiamo tuttavia rassegnarci ad ammettere che i margini per soluzioni di tipo "adattivo" si sono andati via via restringendo e sono ormai molto ridotti.

Il ragionamento, senza proporre paragoni con periodi troppo distanti (la ripresa del dopoguerra e il boom, spesso richiamati a sproposito), può prendere a riferimento le ultime due crisi: quella del 1992, dopo la tempesta monetaria, e quella del 2001, dopo le Torri Gemelle. Le analisi più rigorose e più attendibili sulle strategie di difesa adottate dalle nostre imprese ci dicono, in sostanza, che alcuni settori del nostro sistema produttivo *export oriented* hanno saputo rispondere efficacemente alla concorrenza sui costi che dovevano fronteggiare sul versante delle economie emergenti, adottando alcune scelte (o una loro combinazione) riconducibili a:

- radicale innovazione di processo, più ancora che nella fase di produzione in senso stretto come sfruttamento intensivo dell'ICT per velocizzare e per ottimizzare la distribuzione e la logistica;
- riduzione del costo del lavoro attraverso delocalizzazioni sul fronte esterno e flessibilizzazione sul fronte interno;

- valorizzazione della componente di qualità dei prodotti, dal design ai materiali;
- sacrificio dei volumi (fisici e monetari) di produzione (e fatturato) a vantaggio del valore unitario e del *mark-up*.

Quest'ultimo fenomeno, in particolare, è quello che meglio riassume il senso della risposta adattiva avvenuta nel corso degli anni Novanta, non appena, con l'avvio del percorso di adesione all'Euro, è venuto meno lo strumento classico delle svalutazioni competitive.

Questa strategia o, meglio, questo mix di strategie non può essere né banalizzato né tanto meno demonizzato. Ha consentito all'economia italiana di reggere, le ha permesso di stare al passo, o appena un passo dietro, rispetto ai concorrenti del "gruppo di testa", nonostante tutti gli handicap che la ostacolavano⁴ vale a dire: la ridotta disponibilità di capitali di rischio, di cui abbiamo detto; nonostante l'asfissia della domanda interna; l'estromissione dai settori più innovativi, quelli con una più elevata dinamica di crescita dei volumi di mercato; l'assenza di un supporto politico adeguato sul fronte esterno, nella competizione sul mercato mondiale⁵. La *success story* della Fiat guidata da Marchionne dimostra che questa strategia può risultare perfino vincente se vi si innesta anche un *quantum* di innovazione dei prodotti tale da permettere un confronto alla pari, più o meno, con i concorrenti. I nuovi motori Fiat non colmano lo svantaggio rispetto a chi già da tempo è sulla strada dell'ibrido, delle emissioni zero e delle energie rinnovabili ma permettono di "stare in campo".

Tanto di cappello, dunque, a chi ha saputo adattarsi con successo: ci si deve però domandare quanto spazio sia ancora disponibile per questa strategia. Tra i primi rudimenti di economia si insegna che ci si può spostare *lungo* la curva di produzione, per guadagnare efficienza, fino a un punto limite, oltre il quale non si va più avanti se non ci si sposta su *un'altra* curva di produzione⁶. Inoltre, non si può fare affidamento sulle risposte del passato per i problemi che ci stanno davanti: la crisi metterà ancor più a dura prova il nostro sistema produttivo. Ad ogni richiamo ottimistico fa purtroppo da *pendant* qualche nuovo dato ISTAT (come quello secondo cui la produzione industriale è in caduta libera, o la Cassa Integrazione in crescita esponenziale) o qualche revisione al ribasso delle previsioni degli Istituti nazionali o internazionali. Lo slogan "fare della crisi una grande opportunità" che il Presidente Napolitano ha posto al centro del suo Messaggio di Capodanno la dice giusta, in definitiva. Ma a chi arriva quella voce? Qui tocchiamo il secondo passaggio del nostro *excursus*: dobbiamo affrontare l'altra barriera che si oppone alla tesi iniziale.

Primum vivere?

È probabile che sia abbastanza ampio il novero di coloro che sottoscriverebbero un'analisi severa dei problemi strutturali che affliggono il nostro sistema economico-sociale e ne limitano le potenzialità di sviluppo così come esposte qui per grosse linee. Il partito "negazionista" (della crisi, si intende) trova la sua ragion d'essere più che altro nelle leggi della comunicazione e della pubblicità. Dovrebbe insomma essere largamente condivisa la necessità di porre mano alla soluzione di quei problemi, prima che sia troppo tardi e che si esauriscano i margini per le risposte adattive. Invece, dobbiamo prendere atto che l'opinione prevalente, anche tra chi condivide questa diagnosi, è che non vi siano le condizioni per porvi mano *in questo frangente*, nel vivo della crisi⁷.

Gli argomenti che supportano questa convinzione seguono sostanzialmente due schemi. Il primo, che si potrebbe definire del *primum vivere*, parte dal presupposto che non siano disponibili risorse sufficienti per compiere sia l'operazione di sostegno dei redditi sia quella di riforma e che dunque si renda inevitabile la scelta a favore del mantenimento degli standard minimi, vitali, delle famiglie. Il secondo, che possiamo definire della "società corporativizzata", concede invece, in linea teorica, che la soluzione dei nodi di fondo potrebbe rivelarsi più efficace anche in un'ottica di salvaguardia dei redditi e del tenore di vita delle famiglie ma valuta che non vi siano margini di consenso sufficienti per questa ipotesi, per lo sviluppo di legami (di interessi) che si è costruito, nel tempo, attorno ai quei meccanismi che oggi si dovrebbero aggredire e modificare.

Affrontiamo la prima questione. Sono davvero in antitesi le soluzioni di medio-lungo periodo con quelle di contrasto dell'emergenza (posti di lavoro e redditi)?

Per proporre una risposta dobbiamo tornare per un momento ai nodi di fondo. Abbiamo già accennato alle carenze nel finanziamento dell'innovazione (per l'arretratezza del sistema creditizio e la struttura dimensionale delle imprese), che provocano un onere eccessivo per la finanza pubblica, chiamata a supplire provvedendo al sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo, alla promozione della formazione e in generale all'innalzamento delle competenze dei lavoratori, con l'obiettivo di rafforzare le competenze della popolazione adulta, all'accompagnamento allo *start up* di imprese che nascano per lo sfruttamento di brevetti di proprietà.

Ora, destinare risorse a questi scopi è davvero incompatibile con la necessità, imposta dall'emergenza, di disporre di mezzi finanziari adeguati per sostenere il reddito di chi perde il lavoro? In realtà, tutto quello che ha a che

vedere con il rafforzamento delle competenze (a partire dalla formazione) dei soggetti colpiti dalla crisi fa già parte integrante, in base alle leggi in vigore, delle misure riconducibili all'etichetta di ammortizzatori sociali. Per questa parte si tratterebbe perciò di un utilizzo più efficiente delle risorse impiegate per il sostegno al reddito, più che di un loro utilizzo alternativo. Quanto al sostegno agli investimenti in ricerca e sviluppo, pur senza scendere eccessivamente nel dettaglio, è facile dimostrare come si tratti, anche in questo caso, di compiere scelte diverse, secondo parametri diversi, di allocazione dei fondi disponibili prima ancora che si ponga il problema di aumentarne il volume. Stesso discorso per l'accompagnamento alla creazione di impresa, che può vantare un ricco repertorio di esperienze pregresse, a carico di soggetti di vario genere (pubblici, semi-pubblici, consortili, bilaterali, centrali, locali). Se, finora, le iniziative per favorire il passaggio da inventore a imprenditore hanno avuto uno spazio limitato, il problema non sta nella carenza di fondi quanto in un difetto di capacità di gestione. È dunque con la seconda obiezione che dobbiamo fare i conti, affrontando il nodo che implicitamente solleva, pur non facendone l'oggetto esplicito, centrale, del dibattito. Su quali basi di consenso si regge, per come è stato costruito nel tempo, il complesso sistema di governo delle politiche per il lavoro e per l'impresa, per elevarne la qualità e la competitività, e per la regolazione del mercato del lavoro?

La riforma degli “ammortizzatori sociali”: necessaria, possibile

Per sviluppare questa seconda parte del ragionamento e per entrare quindi nel merito dei cambiamenti radicali che la politica sarebbe chiamata a mettere in atto e della loro fattibilità, conviene partire dall'ultima questione, quella delle tutele (i cosiddetti “ammortizzatori sociali”), per domandarsi quali spazi ci siano per modificare il sistema nella direzione di assicurare una maggiore inclusività e una maggiore efficacia. Il presupposto è, infatti, che nel nostro Paese il sistema delle misure di contrasto della disoccupazione e di promozione dell'occupabilità dei lavoratori è, ad un tempo, altamente discriminatorio e altamente inefficiente.

È noto, ma vale la pena di ribadirlo, che le storture del nostro sistema di protezione sociale del lavoro trovano riscontro in quelle, analoghe, del nostro mercato del lavoro, a sua volta poco inclusivo e molto inefficiente. Quanto alla (non) inclusività e, dunque, alla (non) equità il dato che la riassume è il basso tasso di occupazione della popolazione adulta, che è a sua volta la sintesi di una serie di discriminazioni, ovvero di severe barriere al-

l'accesso: per genere, a danno della componente femminile; per età, a danno sia delle coorti più anziane che di quelle più giovani (aggravate, queste ultime, da un pesante *gap* nei redditi); per territorio, a danno della circoscrizione meridionale. Quanto all'inefficienza, vi è ormai una copiosa messe di dati, sui meccanismi di reclutamento, sulla durata media dei rapporti, sul numero di tentativi necessari per giungere ad un singolo accesso "stabile", sul *turn-over*, che rivelano un consistente fenomeno di attrito iniziale, ovvero alti costi di reclutamento per singola persona (e quindi per l'insieme dell'organico aziendale) sia per la quota, più stabile, di personale con contratti "standard" che per quella, variabile, con rapporti atipici.

Le storture del sistema di tutele contro la disoccupazione possono essere riassunte nel fatto che vi è un'ampia messe di soggetti che pagano per essere coperti dal rischio di perdere il lavoro senza ricevere prestazioni, o ricevendone in misura molto minore (strutturalmente, cioè indipendentemente dagli andamenti congiunturali) mentre altri soggetti ricevono (strutturalmente, di nuovo) molto più di quanto pagano, fino a quelli che ricevono senza pagare. Se poi allarghiamo il discorso a chi cerca un lavoro, il trattamento è molto diverso a seconda si tratti di qualcuno/a che lo ha perso, nel qual caso è previsto un sussidio (con le storture già descritte), ma non un qualche sostegno alla sua occupabilità (con poche eccezioni "pilota"), ovvero che lo cerca per la prima volta, nel qual caso sono, sì, previste azioni di accompagnamento (politiche attive) ma non vi è diritto ad alcuna forma di sussidio.

Non è il caso di addentrarsi nei meandri di una legislazione che assomiglia più a un *patchwork* che a un corpo sistematico provenendo, più che da un disegno organico, da una sorta di deposito alluvionale creatosi di crisi in crisi, di emergenza in emergenza, di negoziato in negoziato. Quello che preme rilevare, ai fini del ragionamento che stiamo qui cercando di sviluppare, è però un concetto molto semplice. Rendere universalistico un sistema così costruito, rendendo omogenei i requisiti e le prestazioni sul livello più favorevole (il caso che richiede i requisiti minimi e quello che eroga le prestazioni massime, come misura e come durata) avrebbe un costo proibitivo non solo per le disastrose finanze italiane ma perfino per il più virtuoso (come fedeltà fiscale) e più ricco dei paesi del pianeta Terra.

Partendo da questo presupposto, si ha un bel dire, come sta avvenendo sin da quando è stata prevista la prima delega per la riforma degli ammortizzatori sociali, più di dieci anni fa⁸, che non si può fare una simile riforma "a costo zero". Questa affermazione, che nel contesto che stiamo descrivendo è, per la sua genericità, priva di significato (la realtà è che la riforma può

avere un costo che va da zero a quel livello massimo che abbiamo definito proibitivo) è però servita ad alimentare ogni forma di furbizia e di ipocrisia nel rapporto con le rappresentanze degli interessi in gioco, dando spazio ad ogni genere di fantasie (e di promesse) attorno alle norme (transitorie e finali) che avrebbero garantito una qualche forma di “specialità” per questo o quel soggetto. Sta di fatto che una sola affermazione avrebbe avuto un senso, a costo di mettere in conto qualche rischio in termini di consenso immediato: che non si può fare una simile riforma “a remissione zero”, garantendo a tutti il mantenimento dello *status quo*, pena la sua impraticabilità. Ma nessuno ha ancora avuto il coraggio di farla.

La questione che si ripropone, tornando all’assunto iniziale, può essere dunque enunciata in termini abbastanza brutali: “se non ora, quando?” Se non è proprio la crisi, con la sua acutezza, l’occasione per una chiamata generale a rimettere mano al sistema nel suo complesso ripartendo da un disegno organico, generale e universale (gradualità e aggiustamenti vengono semmai dopo, alla luce delle singole situazioni di emergenza *attuali e concrete*) in quale altro contesto si può pensare di rimettere in discussione le situazioni di vantaggio relativo? A meno che non si pensi che il punto di equilibrio tra contributi e prestazioni - che serve anche a fissare il volume dell’intervento della fiscalità generale per colmare la differenza - potrebbe risultare, se calcolato in un momento di relative vacche grasse, più favorevole di quello calcolato nel pieno di una crisi. Furbizia di corto respiro. A rigore il calcolo (se basato su stime attuariali rigorose) non dovrebbe essere influenzato, mentre l’opinione pubblica è certamente meno incline a destinare risorse alla tutela contro il rischio di disoccupazione (preferendo tutt’altre priorità) quando le cose vanno bene. Purché i calcoli siano corretti, dunque, non dovrebbe esserci dubbio circa il fatto che proprio in una situazione di crisi (o *solo* in una situazione tale) si può porre mano a una riforma di questa portata.

È evidente che rinunciare a seguire questa strada comporta il dover mettere in conto che l’uscita dalla crisi ci consegnerà immutati, se non aggravati, gli squilibri attuali. È così che, infatti, sta accadendo. Le risorse vanno a finanziare le aziende in crisi là dove sono e nelle condizioni in cui sono. Nel caso delle imprese che rientrano nel novero di quelle assicurate contro la discontinuità lavorativa per crisi aziendale, va da sé che si tengano in vita i rapporti di lavoro (nelle varie fattispecie di sospensioni) là dove sono in essere; ma anche gli istituti “in deroga”, per come funzionano i meccanismi di contrattazione (con la politica) che ne sono alla base, non possono che privilegiare chi ha maggiore potere di “voice”. Si rinuncia perciò a persegui-

re una maggiore equità, mentre la crisi innalza ulteriori barriere all'accesso e produce nuove esclusioni.

Se non bastasse, la rinuncia non è meno grave sul terreno dell'efficienza. In quali gruppi potremmo presumere di trovare maggiore disponibilità di competenze, formate in percorsi di istruzione di più alto livello? In quali potremmo presumere di trovare maggiore disponibilità a immergersi in percorsi professionalizzanti di più elevata qualità? La risposta porta senza dubbio verso il Sud, verso le donne giovani del Sud a più elevata scolarità, se vogliamo profilare più precisamente il *target*. Perché investire in conoscenza è possibile, in modo più efficiente, dove è data maggiore disponibilità di risorse potenziali. Per reclutare. Per dar vita a nuove iniziative. Per trasferire in piani produttivi prodotti o processi concepiti in ambiti sperimentali.

Sarebbe una grande occasione per il Mezzogiorno ma è anche, vale sempre la pena di ribadirlo, un'opportunità per tutto il Paese, a condizione di realizzare le pre-condizioni indispensabili (ridurre progressivamente il deficit di infrastrutture, affermare la sovranità della legge) investendovi quindi le risorse necessarie, senza le quali fare impresa risulta impossibile (o comunque non remunerativo).

Un sistema efficiente di servizi per l'impiego: una rivoluzione amministrativa

Se questa è la riforma radicale che si richiede in tema di tutele del reddito per chi perde o rischia di perdere il lavoro, non meno radicale è l'intervento (complementare) da compiere quanto agli strumenti di politica attiva del lavoro. Il problema sembra porsi in termini esattamente opposti, visto che a questo riguardo più che di promulgare una legge di riforma si tratta di compiere una vera e propria rivoluzione nella gestione della cosa pubblica, rimuovendo la congerie di ostacoli che oggi impediscono di attuare quello che il quadro normativo esistente già prevederebbe⁹. Ci racconta però anche in questo caso di una *failure* della politica, anziché nella sua funzione legislativa, in quella di governo o, più esattamente, di indirizzo dell'amministrazione.

Il compito da assolvere non ne risulta derubricato, non è meno impegnativo né più alla portata. Nel nostro Paese si è compiuto un processo di riforma amministrativa, sfociata in una revisione costituzionale, imperniata sul decentramento, le cui ragioni stavano in una considerazione molto attenta, in linea con quanto si andava compiendo in tutta l'Unione Europea, della realtà del mercato del lavoro, delle sue dinamiche, del raggio di azione dei soggetti in campo. Ha preso così corpo, in una molteplicità di cam-

pi tra cui quello di cui ci stiamo occupando, un sistema di *governance* di elevata complessità, con una forte domanda di sussidiarietà, sia verticale, tra competenze statali, regionali, provinciali e locali, sia orizzontale, in direzione delle parti sociali e di una pluralità di corpi intermedi¹⁰.

Una “rivoluzione copernicana” di questa portata richiedeva un grande sforzo di convergenza, dunque di condivisione di obiettivi e, insieme, di assunzione comune di responsabilità. Ciò non è avvenuto. Certamente, non nella misura necessaria, non in modo omogeneo tra i vari soggetti. Ma, quel che è più grave dal punto di vista dello stato nazionale (in quanto si tratta del compito principale che ad esso competeva), non sono state costruite le condizioni, non è stato costruito il percorso, per promuovere, accompagnare, misurare, quella convergenza. Oggi dobbiamo registrare l’assenza, pressoché totale, di strumenti di monitoraggio, di valutazione e, soprattutto, di indirizzo, sia pure nei termini non coercitivi tipici del “metodo aperto di coordinamento” che l’Unione Europea adotta in queste materie per una strategia di convergenza tra i suoi stati membri.

Il risultato è che assistiamo a un’estrema varietà di situazioni da un’area all’altra del Paese. Con l’aggravante (conseguenza inevitabile dell’assenza dei strumenti per la convergenza) di un livello di efficacia operativa inversamente proporzionale all’entità dei problemi che devono essere fronteggiati e quindi di un’ulteriore esasperazione delle distorsioni del nostro mercato del lavoro e delle discriminazioni a danno dei soggetti più esposti al rischio di disoccupazione. Più in specifico, ciò significa che i cittadini delle regioni del Mezzogiorno sono condannati a pagare un prezzo significativamente più alto per queste inefficienze, in termini di opportunità di trovare un lavoro ovvero di conservarlo una volta acciuffato.

Non si sfugge, dunque, anche in questo caso, alla necessità di porre mano ad un’opera di cambiamento profondo dell’attuale stato di cose. Riuscire ad incidere su strutture e prassi amministrative lungamente consolidate non è meno arduo che introdurre un nuovo ordinamento, in un contesto di scarsità di risorse. L’accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009, pur tarato su un compito rigidamente delimitato¹¹, può rappresentare un passo nella direzione giusta se inquadrato in quel richiamo alla condivisione di responsabilità, ciascuno per la sua parte, che deve costituire l’impegno comune da porre come premessa.

Non mancano tuttavia segnali che potrebbero far pensare ad un disegno diverso, sia pure non enunciato in forma esplicita. Può darsi il compito appaia talmente enorme da indurre nella tentazione di tagliare quello che, sul terreno puramente amministrativo, appare come un classico nodo gor-

diano, facendo ricorso a nuove ipotesi di assetto istituzionale e rivedendo, quindi, ancora una volta il quadro delle competenze. Se gran parte dei Centri per l'Impiego non riescono ad assolvere ai compiti elementari che l'ordinamento assegna loro, si può andare alla ricerca di un'alternativa che funzioni meglio. Era sembrato ad un certo punto, nelle prime fasi di attuazione della legge 30/2003, che la soluzione potesse essere trovata in una liberalizzazione delle funzioni, con l'ingresso di soggetti privati che innescassero una sana concorrenza, supportata da un ingente investimento statale in uno strumento informatico (la Borsa Nazionale Continua del Lavoro) per l'incrocio di domanda e offerta. Preso atto, dopo cinque anni, dell'insuccesso di quel tentativo¹² sembra far capolino l'idea di tornare a puntare su un soggetto pubblico, magari centrale, visto che a livello locale non si riescono a conseguire risultati sufficienti (e sufficientemente omogenei). Ma quel soggetto (l'INPS, con il supporto delle cosiddette "Agenzie nazionali" del Ministero del Lavoro, ISFOL e Italia Lavoro¹³) non può che agire nel rispetto del quadro costituzionale e dunque all'interno di un sistema di *governance* che presuppone di nuovo la capacità di far convergere soggetti diversi, appartenenti a contesti territoriali molto distanti fra loro, lungo un sentiero di crescita di efficienza che realizzi una parallela crescita di equità.

L'ardua strada, la parete da scalare, liscia e priva di appigli, si ripropone dunque tale e quale, senza neppure che si possa dare per scontato che il valore aggiunto che l'INPS potrebbe portare in termini di infrastruttura tecnologica (per una banca dati che riesca a decollare a differenza di quanto è avvenuto con la Borsa del Lavoro) superi il costo, non indifferente, che la gestione centralizzata di quell'archivio certamente comporterà. Insieme condividere, gestire, valutare e aggiustare il tiro e, quindi, insieme definire la meta e insieme tracciare il percorso per raggiungerla: la spinta per questa convergenza finora è mancata. Di nuovo, se non ora, nella crisi, quando?

La qualità dell'offerta formativa. Il "buco nero" della domanda

L'accompagnamento di cui abbiamo ora parlato (o, se si preferisce, le politiche attive) poggia su un insieme di strumenti, si sostanzia in un insieme di misure, al cui centro sta la formazione, intesa nell'accezione più ampia di investimento sulla conoscenza, quindi sui saperi, sull'apprendimento, sulle competenze. Di chi lavora e di chi passa dal sistema scolastico al mondo produttivo. Dei cittadini adulti, che lavorino o abbiano lavorato, che si propongano di tornare a lavorare (magari dopo un po') o abbiano altri proget-

ti di vita, che perdano il posto o corrano il rischio di perderlo, che si interrogano sul senso della vita o sul mondo intorno a loro.

Del tema sarebbe necessario parlare a fondo, se non altro per fare i conti con la diffusa sensazione che la formazione serva a poco e alimenti pur tuttavia flussi ingenti di risorse utili semmai a gratificare un sistema autoreferenziale di agenzie (e operatori), incapaci di rispondere alle esigenze di elevare il contenuto di conoscenza e di competenza del nostro sistema produttivo, come sarebbe necessario.

Se così stessero le cose, i passaggi del ragionamento esposto fino qui andrebbero a cozzare definitivamente e senza scampo contro un muro di inattività. A che pro rivedere tutto il sistema dei sussidi e proporsi di collegarli alle misure di *empowerment* degli individui se non è disponibile lo strumento principale per ottenere questo risultato?

La discussione è aperta e il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, on. Maurizio Sacconi, ha dato vita ad una commissione ad alto livello, presieduta da una personalità del calibro di Giuseppe De Rita, per sviscerare questo tema nei suoi vari aspetti e studiare misure idonee sia per scongiurare sprechi e abusi sia per delineare un futuro di maggiore efficacia e trasparenza. L'intento è lodevole e gli spunti che potranno venire andranno presi nella dovuta considerazione. "Nelle more", senza avere la pretesa di risolvere un problema su cui sono state già spese quantità stupefacenti di inchiostro, mi limiterò a segnalare come vada prendendo corpo in ambiti sempre più vasti una tesi di cui potrebbe forse valere la pena prendessero nota anche i "decisioni politici". La tesi è che, senza nulla voler togliere all'importanza di una revisione profonda, radicale, dei meccanismi (norme e procedure, risorse, dispositivi) che sono alla base dell'offerta di formazione, sia però necessario dedicare un'attenzione ben maggiore di quanto non si sia fatto fin qui alla domanda.

Un'offerta che non sia regolata dal rapporto fisiologico che dovrebbe stabilire con la domanda; che si riferisca piuttosto, come in genere avviene, ad una domanda pubblica, concepita in sede amministrativa; che debba interpretare fabbisogni che non provengono dai soggetti che dovrebbero esprimerli ma, nella migliore delle ipotesi (quando cioè non si tratta di politici o amministratori), da progettisti che non possono non provenire dal medesimo *milieu* dei fornitori è un'offerta distorta, quanto meno, corrotta da alterazioni patologiche del normale circuito che dovrebbe connetterla alla domanda. *Al contrario* se guardiamo ai settori nei quali la domanda esiste ed è vitale notiamo come non si registrino gravi lacune sul versante dell'offerta: tipico il caso del settore bancario assicurativo, ma il

discorso potrebbe allargarsi, con qualche aggiustamento, al settore dell'edilizia.

Troppo poco tuttavia ci si interroga sul perché di questa latitanza, di questa asfissia della domanda di formazione. Sulle caratteristiche dimensionali di un sistema produttivo che in una sua larga parte non raggiunge la soglia critica necessaria ad esprimere una domanda. Sulla genesi storica di un ceto di piccoli imprenditori che, pur forti di una formazione iniziale preziosa - e di ottimo livello - non erano tuttavia stati formati a quella particolare competenza richiesta per radiografare le esigenze della loro impresa sul terreno cognitivo. Sulla impreparazione dei lavoratori, entrati nel mondo del lavoro senza alcuna difesa, senza la minima idea di ciò che significa partecipare a un processo produttivo che cambia velocemente e richiede, più di ogni altra capacità, quella di migliorarsi, di comprendere le novità, di apprendere dal mondo che ci circonda.

Sia chiaro, questa debolezza della domanda rinvia a vizi di fondo, se non del sistema formativo, certamente del sistema educativo (che per una parte comprende anche il segmento iniziale del sistema formativo). Mette a nudo anche una carenza di fondo dei servizi che dovrebbero accompagnare la transizione tra scuola e lavoro, che si collocano alla confluenza tra il sistema formativo e quello dei servizi per l'impiego e soffrono dei vizi di entrambi. Rinvia, ancora, alla mancanza di un servizio basilare come quello che dovrebbe assicurare alla popolazione adulta una rilevazione accurata dei livelli di apprendimento e delle competenze/capacità acquisite, completata da una certificazione affidabile e riconosciuta. Rinvia dunque di nuovo all'offerta (di formazione come di orientamento e di certificazione), nonché alle questioni relative ai servizi per l'impiego.

Tuttavia, la consapevolezza di queste lacune di fondo nella struttura della domanda aiuterebbe a comprendere come sia del tutto vana qualunque ricerca di scorciatoie: quale sarebbe, per fare un esempio di attualità, quella di rassegnarsi a prendere atto della struttura della domanda così come è e lasciare che l'offerta si adegui, come bronzo fuso nel suo calco. Non è molto difficile formulare previsioni su ciò che ne conseguirebbe: tutto il contrario dell'investimento nella conoscenza da cui siamo partiti, un'offerta rachitica perfettamente aderente ad una domanda che nessuno aiuterebbe a crescere. Basterebbe interrogarsi sulle difficoltà che incontrano i Fondi interprofessionali nel mettere in moto un utilizzo efficiente, o anche solo un utilizzo *tout court*, delle risorse disponibili, versate da quel sistema imprenditoriale, che dovrebbe esserne a sua volta il beneficiario ma che spesso non è neppure consapevole di avere a disposizione questa opportunità.

Se non altro, si dirà, si finirebbe per risparmiare soldi pubblici che potrebbero trovare altra destinazione; ma si arriverebbe a questo risultato innalzando bandiera bianca. Un puro e semplice disinvestimento, al cavallo che non beve si toglie l'acqua.

Senza contare che arrendersi significherebbe, una volta di più, condannare il Mezzogiorno, l'area dove la domanda è più debole ma dove, si è già detto, sarebbe viceversa possibile investire in conoscenza in modo più efficiente, essendovi maggiore disponibilità di risorse potenziali.

Conclusioni (e domande senza risposta)

In conclusione, non solo investire in conoscenza è la risposta migliore alla crisi, ma la crisi è anche il contesto più favorevole, nonostante la scarsità di risorse, per compiere gli interventi necessari a rimuovere gli ostacoli storici che impediscono di procedere su quella strada. In particolare, ciò significa procedere alla tanto attesa riforma del sistema di protezione contro la disoccupazione (i cosiddetti ammortizzatori sociali) affermando un principio di universalità e quindi di equità, da cui conseguirebbe anche una maggiore efficacia delle tutele. Significa promuovere una convergenza dei soggetti (attori istituzionali e parti sociali) coinvolti nella *governance* dei servizi cui sono affidate le politiche attive del lavoro su livelli più elevati di capacità operativa e di efficacia, attraverso un'assunzione di responsabilità condivisa, secondo un metodo aperto di coordinamento che spetterebbe al livello centrale, nazionale, di indirizzare e valutare. Significa imprimere una significativa svolta nelle modalità di erogazione della formazione sottoponendo a un vaglio rigoroso la qualità dell'offerta ma intervenendo al tempo stesso sul versante della domanda, per far crescere la consapevolezza, nelle imprese e nei lavoratori, delle opportunità che si possono cogliere e del loro valore strategico per la sopravvivenza e per il rilancio del tessuto produttivo. La domanda che resta tuttavia senza una risposta - che non era possibile dare - è se sia prevedibile che, pur tra mille difficoltà, si proceda infine in quella direzione. Non sta ai tecnici valutare le condizioni di fattibilità politica. È però possibile, da tecnici, dichiarare lo sconcerto del dover assistere a una politica che, mentre si dovrebbe supporre chiamata a offrire ai cittadini prospettive, idee di futuro, e scelte funzionali a quelle prospettive, decide di relegarsi nel ruolo di sensore, o specchio, degli umori presenti nei cittadini, nel popolo (ma anche nel sistema amministrativo). Se sia più o meno realistico ciò di cui abbiamo parlato vorremmo potesse dirlo la politica. Ma *dopo* essersi presa la sua parte di responsabilità, in base alle convinzioni, non *prima*, prima ancora di averci provato, prima dunque di aver fatto il suo dovere.

note

* Questo articolo sviluppa e aggiorna la relazione tenuta da Giovanni Principe nell'ambito del convegno "Politiche del lavoro della formazione per lo sviluppo del Mezzogiorno". Il Convegno, tenutosi lo scorso 3 aprile a Benevento, è stato organizzato dal Dipartimento Lavoro delle Acli Nazionali, dall'Enaip, dalle Acli Campania e dalle Acli della città ospitante.

¹ «As we address the short run crisis, we should seize the opportunity for making deeper reforms that enable the world to enter the twenty-first century with a more equitable and stable global financial system, one which could usher in an era of enhanced prosperity for all countries» (Mentre affrontiamo la crisi nel breve periodo, dovremmo cercare di cogliere l'opportunità per procedere a riforme più profonde che facciano entrare il mondo nel XXI secolo con un sistema finanziario globale più equo e più stabile, tale da accompagnarci in un'era di maggiore prosperità per tutti i Paesi), in *Report of the Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, cap. I, par. 15, pag. 8 (*unauthorized and unedited interim draft which is being circulated as a reference for the preparations for the UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development*, 1-3 June 2009).

² «Secondo la nostra indagine l'8% delle imprese ha ricevuto un diniego ad una richiesta di finanziamento; è il valore più elevato dalla metà degli anni Novanta [...] Oltre il 10% delle imprese dichiara di aver ricevuto, da ottobre, richieste di rimborsi anticipati. Il fenomeno, più intenso nel Mezzogiorno, investe l'intero paese e riguarda anche aziende di dimensione non piccola. Non si può chiedere alle banche di allentare la prudenza nell'erogare il credito; non è nell'interesse della nostra economia un sistema bancario che metta a rischio l'integrità dei bilanci e la fiducia di coloro che gli affidano i propri risparmi. Quel che si può e si deve chiedere alle nostre banche è di affinare la capacità di riconoscere il merito di credito nelle presenti, eccezionali circostanze. Va posta un'attenzione straordinaria alle prospettive di medio-lungo periodo delle imprese che chiedono assistenza finanziaria. Nei metodi di valutazione, nelle procedure decisionali delle banche vanno tenute in conto tecnologia, organizzazione, dinamiche dei mercati di riferimento delle imprese», in Banca d'Italia, *Considerazioni finali. Assemblea ordinaria dei partecipanti*, Roma, 29 maggio 2009, pag. 11.

³ Si pensi in particolare al mancato sviluppo nel nostro Paese di un sistema di *private equity* degno di questo nome. «Data la prevalenza nel nostro paese di imprese di piccole dimensioni non quotate, dove la proprietà è fortemente concentrata, si comprende il ruolo che questo strumento finanziario può svolgere per favorire il recupero di competitività, incidendo proprio su alcuni dei risvolti più problematici del sistema industriale italiano: vincoli all'avvio dell'attività imprenditoriale, limitata capacità innovativa, difficoltà di crescita e di sopravvivenza nei passaggi generazionali. L'Italia si presenta tuttavia in ritardo rispetto agli altri paesi europei per quel che riguarda lo sviluppo del *private equity*, ed un recente studio dell'European Venture Capital and Private Equity Association (EVCA, 2006) pone il nostro paese nelle ultime posizioni per ambiente favorevole agli investimenti istituzionali nel capitale di rischio», in "Priorità nazionali. Ambiente normativo, imprese, competitività", Rapporto ISAE 2007, pag. 80. Più in generale si veda G. Bracchi e D. Masciandaro (a cura di), *Le banche italiane e la finanza per lo sviluppo*, X Rapporto della Fondazione Rosselli sul sistema finanziario italiano, Bancaria Editrice, Roma 2005, pp. 321-44.

⁴ Un'analisi particolarmente argomentata e ricca è proposta da Sergio De Nardis e Fabrizio Traù ne *Il modello che non c'era, l'Italia e la divisione internazionale del lavoro industriale*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli (CZ) 2005.

⁵A questo riguardo vale la pena di osservare come lo stesso fronte imprenditoriale, o quanto meno la sua attuale *leadership*, abbia mostrato una certa indulgenza rispetto a questa vistosa carenza, quasi attribuisse più importanza a un supporto politico “partigiano” sul fronte interno. Che questo secondo tipo di supporto possa essere vitale per tenere in piedi la strategia adattiva, per contenere i costi in ambito nazionale, è facilmente comprensibile. Che dimostri lungimiranza è però tutto da dimostrare, quando è ormai chiaro che le difficoltà della competizione sul mercato mondiale impongono un ruolo crescente, di valenza strategica se non determinante, degli stati nazionali e, nel caso dell’Europa, dell’unione transnazionale. Tutto ciò, senza contare le conseguenze negative che il ruolo “partigiano” dei pubblici poteri (a favore del contenimento dei salari) sta provocando in termini di caduta della domanda interna, quando vi sarebbe necessità e urgenza di un intervento di riequilibrio (o, se si preferisce il termine un po’ *retro*, di politica dei redditi) non solo per motivi di coesione sociale ma per la stessa vitalità del mercato. Questa considerazione, di rilievo tutt’altro che secondario, porterebbe ad aprire tuttavia una linea di ragionamento, sulle strategie di rappresentanza delle parti sociali e le loro conseguenze sul contesto che qui analizziamo, che meriterebbe di essere approfondita ben oltre lo spazio di questo intervento.

⁶In termini più rigorosi si deve dire che la risposta adattiva ha, sì, modificato la curva di produzione (abbassando i costi unitari) ma anziché spostarla verso i maggiori volumi che sarebbero consentiti dall’innovazione di prodotto ne ha modificato l’inclinazione, aumentandola. Maggiori guadagni per unità prodotta, a costo di minori volumi produttivi.

⁷Un’eccessiva schematizzazione delle posizioni fa necessariamente torto agli argomenti che le supportano. Si citerà quindi, per tutte, quella esposta in un passaggio di un documento ufficiale che ha volutamente un carattere sintetico e apodittico, il *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva* del Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali (Roma, 2009). Pur nella consapevolezza che «quando il mondo tornerà a crescere sarà necessario disporre di strumenti che possano valorizzare le opportunità e contenere i rischi» (p. 5) avanza tuttavia, sin dalle prime battute della Presentazione del Ministro Maurizio Sacconi, un’amara constatazione: «la crisi internazionale in atto impone il rinvio di molti dei cambiamenti qui ipotizzati e, in taluni casi, soluzioni incongruenti con essi» (p. 3).

⁸Il primo intervento normativo risale alla Legge 17 maggio 1999, n. 144, *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all’occupazione e della normativa che disciplina l’INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*, che all’art. 45 (“Riforma degli incentivi all’occupazione e degli ammortizzatori sociali nonché norme in materia di lavori socialmente utili”) detta le norme per una delega al Governo su tutta la materia. Alla base vi era il risultato del lavoro svolto dalla “Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale”, coordinata dal prof. Paolo Onofri la cui Relazione Finale era stata presentata il 28 febbraio 1997 (il testo è reperibile in www.astrid-online.it/Amministra/-Commisio/Comm-Onofri-Rel-Fin_28_02_1997.pdf).

⁹Un approfondimento di questa affermazione, collocato nel contesto storico della riforma dei servizi per l’impiego e ampiamente argomentato, si trova in Manuel Marocco, *Social shock absorbers. Increasing conditionality and “pulverisation” of governance in the Italian system*, “La Rivista delle Politiche Sociali”, n. 1/2009, pp. 249-258.

¹⁰Un bilancio, a dieci anni di distanza dall’avvio del processo di decentramento in Italia, è stato tracciato nell’ambito della Conferenza “Decentramento e Coordinamento: la Doppia Sfida delle Politiche del Mercato del Lavoro” che si è tenuta a Venezia il 17-19 aprile 2008, promossa dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e dal Senato della Repubblica, organizzata dal Programma LEED dell’OCSE in collaborazione con ISFOL ed Italia Lavoro.

¹¹L’esordio è immediatamente chiaro nel delimitare il campo: «Il Governo e le Regioni concordano che il sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta una riforma degli ammortizzatori sociali né una devoluzione della funzione, ma costituisce uno sforzo congiunto tra Stato e Regioni collegato all’eccezionalità dell’attuale situazione economica». (punto 1.)

¹²Per l’andamento nei primi tre anni di vigenza della legge 30/03 si possono vedere i risultati delle inchieste ISAE 2004-2007: «[...] oltre a confermare il permanere nelle imprese di una preferenza ancora dominante verso le modalità di reclutamento di natura informale [...] un utilizzo crescente si osserva inoltre per quanto riguarda le agenzie private di collocamento, la cui percentuale passa dal 2,9 del 2004 al 6,3 del 2006. Il ricorso alle agenzie pubbliche sembra invece essere rimasto sostanzialmente invariato nel triennio analizzato, con percentuali che non superano mai il 4%. Del tutto marginale appare infine l’interesse delle imprese verso i nuovi soggetti intermediari introdotti dalla legge 30/2003», Rapporto ISAE, *Le previsioni per l’economia italiana*, Cap. 4, I comportamenti di assunzione delle imprese italiane: p. 241-242. Per il 2007, «[...] nel comples-

so, i risultati di tale indagine, di cui in questa sede si mostrano solo alcune evidenze preliminari, confermano quelli ottenuti nelle precedenti», *ibid.* par. 4.2.6. p. 262. A valutazioni analoghe giungono il “Rapporto sul mercato del lavoro” del CNEL (Roma, 2006), secondo cui i centri per l’impiego sono utilizzati da meno del 7% degli occupati, nonché il Rapporto Isfol (Roma, 2008) che colloca il livello di intermediazione dei CPI al 3,2% sul totale degli accessi. Quest’ultimo, si noti, fa emergere un profilo di utenza dei Centri per l’impiego (Cpi), analizzando l’utilizzo dei diversi canali di inserimento lavorativo, rappresentato dalle persone più in difficoltà: donne, utenti ricorsivi, individui non più giovanissimi, con istruzione medio bassa e modeste rete familiari, ecc.¹³ L’articolo 19, comma 4, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, prevede che sia l’INPS (destinatario, in base al comma 1-bis del medesimo decreto, al pari dei servizi competenti, delle comunicazioni dei provvedimenti di sospensione) a stipulare con gli enti bilaterali apposite convenzioni per la gestione dei trattamenti e lo scambio di informazioni, mentre al comma 7 consente ai fondi interprofessionali per la formazione continua di destinare interventi anche di sostegno al reddito volti alla tutela dei lavoratori. L’accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 (vedi precedente nota 11) prevede pertanto che si definiscano “concordemente le modalità attuative, gestionali e dei flussi informativi tra l’INPS e le Regioni medesime, ai fini dell’attuazione del sistema degli ammortizzatori in deroga” (punto 3).

focus